

摘要 政府绩效预算发轫于西方国家,在重视政府绩效的今天,关注西方政府绩效预算的最新走向,有助于我国政府财政绩效管理理论与实践的发展。以 2005 ~ 2011 年作为时间届点,以西方国家政府网站作为获取资料的库原,研究结果表明:西方政府通过重视预测性评估,增添项目绩效评估新的元素来不断挖掘绩效评估的潜能;通过夯实权责发生制,强调预算责任与责任评估结合,推出承诺控制以增强绩效预算的执行能力;通过完善绩效战略、绩效信息和绩效审计,与绩效管理系统工程构成联动作用。

关键词 西方政府;绩效预算;绩效管理;最新趋势

中图分类号 :D62 **文献标识码** :A **文章编号** :1006-0138(2012)03-0070-05

2005 ~ 2011 : 西方政府绩效预算最新趋势

文 / 卓 越 徐国冲

政府绩效预算发轫于西方国家,在重视政府绩效的今天,关注西方政府绩效预算的最新走向,有助于我国政府财政绩效管理理论与实践的发展。从上个世纪 90 年代开始,政府绩效预算进入国人研究的视野,目前,一般性的资料已经非常丰富,如何寻求新的切入点是众人所关注的。在立意方面,本文以长期从事政府绩效教学科研的经历作为理论指导,以多年来与政府部门合作绩效管理项目的实践感悟作为分析视点,力求有新的突破。在素材方面,本文以 2005 ~ 2011 年作为时间届点,以西方国家政府网站作为获取资料的库原,力求体现第一手的东西。

核心工具 :挖掘绩效评估的潜能

政府绩效评估是绩效管理的元工具,也是绩效预算的核心要素。近年来的发展表明,西方政府绩效预算正在逐步完善事前预测、事中监测和事后评估的绩效预算评价体系,尤其注重事前的预测性评估,突破单纯的事后救火式的评价控制模式。而且,即使在传统的事后的项目评估方面,也显现出新的特征。

(一) 预测、风险、影响 :重视预测性评估

经济预测是财政预算合理规划的基础,可以增强预算的前瞻性和准确性。加拿大政府根据《预算透明与责任法案》成立经济预测委员会,2010 年财政预算对如下指标进行了预测:实际 GDP 增长率(%)、名义 GDP 增长率(%)、失业率(%)、3 个月国库

券利率(%)、10 年期政府债券利率(%)、消费物价指数通胀率(%)。在预算的预测模型方面,西方政府通常会以私营部门经济预测作为一个比较典型的样本。正如加拿大政府财政部长于 2010 年 2 月 2 日会见加拿大顶尖经济学家时所言,“我们需要最先进的最新私营部门预测,以确保我们的经济假设是全面的、客观的,并最大可能得到我们需要的信息”。近年来的迹象是:与 1979 年开始的预算编制滚动计划方法相比,近几年比较注重引用私营部门经济预测的平均结果。与 1994 年刚开始试行主要私营部门经济预测相比,经过多年的实践探索,该国的经济预测模型已比较成熟。

财政预算是一个管理风险较高的领域,作为事前评估重要工具的风险评估方法早已纳入西方财政预算的日常管理。例如,澳大利亚各个政府部门每月要报告预算执行情况,财政部通过计算机联网系统对财政支出进行即时监控,如发现实际执行数与预算数发生差异,及时进行调查跟踪,分析形成差异的原因,提出解决方案。风险评估需要有一个完整的实施步骤,澳大利亚新西兰风险管理标准(AS / NZS 4360:2004)对风险评估步骤做出如下建议:建立内部、外部和风险管理框架;识别可能影响目标实现的风险和机会;分析识别风险的可能性结果,包括现有控制方法的有效性;参照该机构的整体风险管理政策和偏好来评估风险;制定适当的补救策略;与利益相关者

基金项目:国家社会科学基金重点项目(10AZD005);厦门大学公共事务学院 211 项目

沟通和协商；监测及评估双方的整体风险评估过程和商定的治疗策略的有效性。

一般来说，风险评估有其比较确定的主题，比较多的聚焦在诸如欺诈、不当支付等内容。例如，美国布什政府为了解决联邦政府财政管理中最突出的财政误支问题，各联邦政府机构从2004财政年度开始按照《不当支付信息法》对所有项目及活动进行风险评估，以识别哪些项目及活动可能存在重大不当支付问题。对于风险评估中被认定可能存在重大不当支付的项目及活动，机构要对这些项目的不当支付进行统计估量。凡是在统计估量中年度不当支付超过1000万美元的项目，该机构要按照预算制定的纠正行动计划来消除不当支付。另外，每年度要提交有关实施《不当支付信息法》所取得成果的《绩效和责任报告》。澳大利亚联邦政府于2009年开展了较之2002年规模更大、范围更广的政府机构防范欺诈活动的绩效评估。^[1]近年来，西方政府在风险评估方面也注意融入一些时代的元素，在2009~2010年度，澳大利亚对气候变化和温室气体排放进行了两次风险评估，^[2]凸显了低碳经济时代的特征。

影响评估也是一种预测性评估，通常作为政策工具来使用，用以评估成本、收益、风险等规制建议对企业、慈善机构及其志愿组织的影响，以帮助政策制定者认真考虑规制的后果。与风险评估相比，影响评估在结果方面有两种可能：可能是好的影响，也有可能是不好的影响。英国财政部依据最近几年不断上涨的金属价格趋势预测，继续使用铜镍合金很可能变得越来越昂贵，而转化成镀镍钢，将大大节省对金属的开支。为此，于2010年7月开展了一项关于5和10便士硬币的镀镍钢（NPS）转换影响评估活动，它充分考虑到此项政策的成本及对相关行业的影响，详细评估该政策的货币化成本和效益（年度总成本包括过渡成本、每年引发的费用，年度总收益包括过渡期收益和每年得到的收益），最后决定推迟执行（原定于2011年初执行），给受影响的行业有足够的时间来更新设备和软件，以接受新硬币。^[3]以往，影响评估比较多的集中在环境、健康领域，近年来，西方政府影响评估的范围在不断扩大，涉及各类不同的主题，加拿大政府开展隐私影响评估（Privacy Impact Assessment）就是一个例子。在他们看来，隐私影响评估可以帮助政府部门评估新的技术、信息系统、倡议或建议方案和政策是否符合基本的保密要求，还可以协助政府机构预测公众对任何一项涉及隐私的政策建议的反应，因此，它可以防止项目、服务或流程重

新设计所需的昂贵成本。加拿大财政部于2009年5月和2010年12月分别开展了关于人事部门利益冲突和大学招聘项目的隐私影响评估，这种事前评估，有助于政府把钱花在正确的地方。

（二）类型、信息、结果：项目绩效评估的新特征

项目绩效评估是政府绩效预算的一项基础性工作。近年来，西方政府在这项传统性的内容上至少有三个新的招数。

其一是根据项目内容、类型确定评估标准。美国联邦政府管理与预算办公室于2005年开发了一种正式评估联邦项目效益的工具——《项目评定等级工具》，它包括25条评定标准，这些标准被划归为四个评定区域，即项目目的或意图、战略计划、项目管理、项目成果或责任，它们的权重分别是20%、10%、20%、50%。对于一些特殊的项目，如竞争许可项目、管制性项目、信贷项目、研究与开发项目等，还根据项目本身的特点另外增加若干标准；项目评定结果与预算决定相联系。^[4]这项举措可以使得项目评估和财政支出监控更具操作化，同时，在某种意义上，还可以反推政府项目的成本分析、指标体系的设计运筹，可以成为绩效预算的一个有力工具。

其二是公开部门项目信息的详细目录。加拿大政府于2005年推出的管理、资源和结果框架（MRRS），包括财务信息和其他用于分析和决策的项目信息。^[5]作为一种政府绩效评估工具，MRRS通过项目的信息收集、管理、财务和非财务信息的报告，实现不同项目的比较分析，确定每个项目的预期结果，提供政策和项目结果的管理信息；同时加强决策信息的可信度，支持财政问责制。

其三是明确项目的结果导向。在项目结果的测量上，MRRS将个体项目及子项目与13项整体政府架构的结果，按经济、社会、国内事务和政府事务四类联系起来，每个项目只和一个整体政府的效果相联系。通过项目活动与整体政府的工作结果的联系来衡量政府公共支出的结果，这是一种新的看待公共支出和结果的思维：以最终效果看待二者之间的关系，而不是简单地限制部门支出或者项目。

保障机制：增强绩效预算的执行能力

传统的预算重点在于监督过程、监督形式，与之相比，绩效预算是对财政预算全过程的监控，更是对产出结果的控制。作为一种创新性的改革，绩效预算需要加大力度夯实基础性工作，完善保障性措施。

（一）夯实权责发生制，不断扩大政府资产负债

的适用范围

众所周知,西方政府绩效预算改革的一个共同趋向,就是把传统的以现收现付制为基础的会计和预算转变为以权责发生制为基础的会计和预算。传统的政府会计未将资产和负债的记录和管理纳入其中,这种现收现付制基础上的现金支出信息虽然在支出控制方面有其优势,但会导致对政府成本和绩效信息的歪曲和误导,无法支持以绩效为导向的政府预算改革。权责发生制以权利的形成和责任的发生作为记账标准,它通过一套相对客观、完善的财务报告来反映政府对公众的受托责任,因此,财务报告是反映政府受托责任的载体。权责发生制可以全面反映各部门具体的财务收支状况,特别是部门和政府的资产及负责的状况;能够在资源用于生产产品和服务时确认费用,把绩效与成本有效地联结起来。这样一种制度安排,将成本核算纳入了预算体系,支出机构有较强的激励去评估自己的营运成本和预算中提供关于负债或利息补贴的应计信息,为获取绩效预算的关键要素——绩效信息奠定了基础。

近年来,西方政府的一个共同取向是不断扩大政府资产负债的适用范围,不断夯实这项基础性工作。在美国,以往的政府资产负债表中,有些资产如土地、自然资源、历史遗产等虽然明确是政府受公众之托管理的资产,但由于计量方面的问题而没有纳入财务报表,特别是按照以前的会计准则,社会养老尚未纳入政府整体范围的资产负债表。进入新世纪以来,美国联邦政府在完善政府债务核算为重点的预算改革中,强化社会养老、环境治理等方面负债的管理,对负债的确认范围也在逐步扩大,从显性债务如应付账款、国债的确认和披露到一些隐性、或有负债的确认和披露。加拿大政府采用完全权责发生制会计后,政府随之改变其有关土著居民和环境责任的政策,因为之前环境负债等没有反映在财务报表上。

(二) 强调预算责任与责任评估结合,加强预算问责可操作性

公共预算的实质是保证政府官员对公共资金支出负责的一个会计工具,西方政府普遍重视预算责任在预算改革的进程中的作用。英国政府 2010 年 5 月成立预算责任办公室,2010 年 10 月 21 日该办公室向上议院提交了《预算责任和国家审计条例草案》,这项立法文件作为英国财政改革框架的一部分,突出了预算责任办公室的重要地位和国家审计署的公司治理结构,旨在提高财政的透明度和政府的公共财政责任。2011 年的《加拿大经济行动计划》共有五章的内容,

预算责任就占了一章,其中强调了内部审计、风险管理和组织流程控制等监督工具的重要作用,对于审计长的建议,政府必须作出回应,被视为预算责任的基础;尤其透明度和报告是确保支出负责的重要工具,政府将定期向国会全面报告经济行动计划的落实情况、公共帐目以及其他各种责任报告。

西方政府重视预算责任的另一个特征是将预算责任与责任评估结合起来,加大预算责任的力度,增强预算问责的可操作性。加拿大财政部曾在 2004 年以增强政府财政管理能力为目标,建立了管理问责框架(MAF),该框架整合了公共支出管理系统(EMS)与管理、资源和结果框架(MRRS),通过关注政策和项目层面的绩效评估以明确政府的预算责任。在此基础上,加拿大财政部 2007 年 5 月公布了 2005 ~ 2006 财政管理责任评估框架,确立了逐年完善的原则,以期在 2007 ~ 2008 年度确保该框架更加符合 MRRS。^[5]如前所述的英国政府预算责任办公室的职责就是通过全面分析财政部公布的必要信息,对公共财政、预算及其报告中的经济情况进行独立评估,在预测的基础上进行直接控制,从而有助于政府作出决策。

(三) 推出承诺控制,增强预算执行的掌控能力

重视日常的账务核算是政府预算的基本职责。像美国早期设置的“预计收入”、“拨款”、“支出保留”等账目,将预算的情况和实际执行的情况反映在一张会计报表中,进行直接比较,每天都可以得到预算的执行数和待执行数。西方政府开始实行绩效预算以来,不断推陈出新,寻求更加有力的、能够体现绩效理念的监控措施,以加强对预算执行的控制。美国政府推出的承诺控制,可以看成是这个过程的积极尝试。2008 年的《美国政府会计管理与改革考察报告》显示,美国政府预算资金支付的周期主要分为拨款、承诺、核实与付款四个阶段。^[6]政府部门特别重视中间两个环节的控制,又称为承诺控制。在预算支出的管理中,不但在实际支付环节能确保总的实际支出在预算范围内,而且通过承诺控制,将签订合同等所做承诺未来将产生的支出也控制在总体的预算范围内,防止超预算的过度承诺。另一方面,通过承诺控制可以随时掌握预算执行的进程,对合同定单信息的提前获知为调度财政资金做好提前准备,促进现金管理预测等工作。

系统工程 : 与绩效管理构成联动作用

西方政府通过完善绩效战略、绩效信息和绩效审

计,使得绩效预算与整个绩效管理系统工程构成联动作用。

(一) 着重体现绩效战略的两大步骤

绩效战略是财政绩效管理的基础和起点,在整个绩效管理系统中,绩效战略相当于一个发展指南,其中,既有宏观层面的战略目标,也有操作层面的绩效合同。

绩效战略的第一个步骤是制定战略目标,为绩效目标和指标提供方向。从周期上划分,战略目标可以分为五年规划和年度规划。美国在其《2010 ~ 2015 年财政部战略计划草案》(征求意见稿)中,显示了核心价值观、战略重点、战略框架、战略目标、战略管理等内容板块,呈现出了一个比较成熟的绩效战略管理框架。^[7]在年度规划方面,加拿大财政部对 2010 年预算案做出了战略规划,分为春季、夏季、秋季和冬季四个阶段,每个阶段的战略重点不同,如秋季侧重于与有关团体进行磋商,而冬季主要进行经济预测。^[8]并计划 2011 ~ 2012 财政年度,在政府所有部门发起全面的一年期部门开支战略与运行审核。最后,运用绩效指标对年度预算进行绩效评价,并根据评价结果安排和调整下一年度预算,强化绩效评价结果对预算的约束。^[9]

通常,战略目标、绩效目标和具体的绩效指标可以在政府与各部门签订的公共服务协议中明确规定,所以,绩效合同是实施绩效战略的第二个步骤。在实践中,西方政府财政预算从过去的注重合规性、财政稳定性转向更关心产出和成果的以绩效为导向的管理,在寻求各种新兴的绩效管理工具作为重要控制手段,以确保预算资源分配和绩效之间建立直接联系的过程中,也是把绩效合同作为一种创新的尝试。例如,英国的部门和执行机构间的年度绩效合同、新西兰的预算部门和支出机构间的产出购买合同、澳大利亚在财政部与各个部门机构之间进行资源协议的承包等,虽然形式各异,但都是以绩效为基础来进行拨款和资源配置。新西兰国家服务委员会和财政部于 2008 年 8 月联合发布的《绩效评估:关于如何建立有效框架的建议和实例指南》,一个显著特点就是关注绩效合同。该指南指出,为了完成战略目标与具体政策领域的目标,政府各机构之间需要加强协作,规定各个机构的目标和绩效指标,并且这个协作要以绩效合同的方式固定下来。^[10]

(二) 绩效信息贯穿整个绩效预算过程

绩效预算是一个完整的财政预算管理过程,绩效信息贯穿全程,起着穿针引线的作用,可以帮助解决

项目的优先次序和资源的合理分配问题,为财政资金分配决策提供科学依据。通过科学、系统的预算信息披露,可以强化政府预算受托责任,因此绩效信息成为政府全面履行受托责任的管理工具之一。近年来,西方政府运用绩效信息促进绩效预算有两个明显的特征:

一是通过电子政务来整合绩效信息。实施财务信息战略是绩效预算的关键步骤,西方政府重视开发先进的财政信息管理软件系统,特别是通过电子政务打造信息资源共享平台,来保证绩效信息来源的准确性。英国 2009 年全面运行“在线信息整合系统”(COINS),由财政部收集来自全国各地公共部门的原始财务数据进行整合和统计分析,输出的数据包括:授权部门的年度开支计划、结算——已完成财年的实际支出、预计的盈余——每月一结算及预测未来数月的盈余。经过分析处理后发布的历史时间序列数据,提高了原始财务数据的利用率和可比性。

二是通过绩效评估生成绩效信息。绩效评估是按照一定的标准,对活动行为进行状态衡量的过程,绩效评估运用有效信息,同时也产生有效信息,可以成为新的绩效信息的重要来源。通过绩效评估这个中介环节,借助事前、事中和事后评估所获得的信息,整个预算管理过程可以获得更多的绩效信息。譬如,加拿大政府的公共支出管理系统每年对 25% 的政府直接项目支出进行战略评估,四年为一个周期评估所有政府公共支出项目,对项目支出绩效完成情况打分,凡是绩效评分处于最低的 5% 以内的项目将面临资金压缩或取消的危险。内阁有权决定对那些处在“危险”中的资金的重新分配,分给其他的项目或部门,或者开展新的项目。这样通过绩效评估提供项目的详细支出和结果信息,从而保持良好绩效信息沟通的预算制度就可以帮助财政部门进行战略管理和预算分配。

(三) 绩效预算与绩效审计协同作战

绩效预算与绩效审计协同有横向的协同和纵向的协同两个方面。从横向上看,西方政府从独立审计发展到协同作战。在整个绩效管理系统中,绩效审计以其独特的功能发挥作用,独立审计是绩效审计的一个基本特征。在英国,独立审查是由财政大臣任命或委托有关机构、专家等就社会某一问题进行独立审查,如就低碳汽车、水资源市场竞争等社会问题委托独立研究机构进行独立审查,改进政府决策。英国于 2010 年的大选后仍保留以下几个独立审查项目:公共部门的公平薪酬审查、银行独立委员会和独立的公

务员养老金委员会。英国政府 2010 年消费开支审查的重心是削减赤字规模,和以往的开支审查不同,这次综合性开支审查强调革新式的定位政府在社会中的角色、集体作出决策、广泛征集专家和公众的意见。^[11]近年来,西方政府较为重视绩效审计和绩效预算协同“作战”,在这方面有些新的动向,例如,澳大利亚政府于 2009 年 12 月 17 日将“财政与放松管制部”下属的“评估与审计办公室”划归澳大利亚国家审计署可为佐证。^[12]

从纵向上看,西方政府从事后评估发展到事前防范和后续审计。绩效审计以合理性审计为内容,比较多的是以项目作为审计对象,通常是在项目完成之后进行事后评估。从近年的实践看,西方政府在绩效审计案例中有注重事前防范和后续审计的表征。现代社会风险日益增多,有效地防范公共资金欺诈、保障公共资金运行安全成为政府财政管理的一项新任务。为此,澳大利亚审计署在 2002 年与 2009 年分别进行了两次“政府部门欺诈控制”(Fraud Control in Australian Government Agencies)绩效审计,进行欺诈风险评估,旨在要求政府部门将“欺诈控制方法”纳入项目设计与运行中;还出台了《联邦欺诈控制指南》,颁布了欺诈监控方面的政策,建立起欺诈控制治理组织,设有专门人员负责。与此同时,澳大利亚联邦政府于 2008 年将绩效审计分为单部门活动或项目审计、防卫性安全审计、跨部门审计和后续审计等四种类型,明确提出将“后续审计”作为一种独立的审计类型。后续审计是对前一年度绩效审计提出的审计建议落实情况进行的审计,实质上是对被审计单位绩效改进情况的再评估,此举有效地推进了绩效审计建议的实施和被审计单位的绩效改进,提高了绩效审计的权威地位,充分发挥了绩效审计作为绩效预算的帮手作用。

参考文献:

[1]The Australian National Audit Office. Fraud Control in Australian Government Agencies[EB/OL].<http://www.anao.gov.au/Publications/Audit-Reports/2009-2010/Fraud-Control-in-Australian-Government-Agencies/Audit-brochure>, [2011-03-11].

[2]The Australian National Audit Office. The Auditor-General Annual Report 2009-2010 Part 1—Foreword by the Auditor-General[EB/OL].http://www.anao.gov.au/annualreport_09-10/part1.html, [2010-12-10].

[3]The UK's economics & finance ministry. Impact assessment of changing the composition of 5 pence and 10

pence coins[EB/OL].http://www.hm-treasury.gov.uk/ria_coin_composition_change.html, (2011-02-16) [2011-03-16].

[4]U.S. Department of the Treasury. OMB's Program Assessment Rating Tool[EB/OL].<http://www.john-merc.com/omb-part.htm>/OMB's Program Assessment Rating Tool(PART), (2005-02) [2010-02-16].

[5]Department of Finance Canada. Department of Finance Management Response to the 2005-06 MAF assessment[EB/OL].<http://www.fin.gc.ca/toc/2007/respmf-eng.asp>, (2007-05) [2011-03-18].

[6]中华人民共和国财政部. 美国政府会计管理与改革考察报告 [EB/OL].http://gks.mof.gov.cn/redianzhuanti/zhengfukuaijigaige/200807/t20080725_58824.html, (2008-07-25) [2010-10-16].

[7]U.S. Department of the Treasury.. Strategic Plan by Fiscal Year[EB/OL].<http://www.treasury.gov/about/budget-performance/strategic-plan/Pages/index.aspx>, (2010-02-12) [2011-03-15].

[8]Department of Finance Canada. Making Choices: The Budget Process[EB/OL].<http://www.budget.gc.ca/2010/budproc/budproc-eng.html>, (2010-03-04) [2011-03-19].

[9]The UK's National Audit Office. Managing financial resources to deliver better public services[EB/OL].http://www.nao.org.uk/publications/financial_management_reports.aspx, (2008-02) [2011-02-13].

[10]New Zealand's State Services Commission . Performance Measurement Advice and examples on how to develop effective frameworks[EB/OL].http://www.ssc.govt.nz/upload/downloadable_files/performance-measurement.pdf, (2008-08) [2010-11-27].

[11]The UK's economics & finance ministry. An introduction to Spending Review[EB/OL].http://www.hm-treasury.gov.uk/spend_spendingreview_introduction.htm, (2010-06-08) [2011-04-01].

[12]The Australian Department of Finance and Deregulation. The Office of Evaluation and Audit (Indigenous Programs)[EB/OL].<http://www.finance.gov.au/oea>, (2010-01-11) [2011-02-21].

作者简介:

卓越, 厦门大学公共事务学院副院长, 教授, 博士生导师, 厦门市, 361005。

徐国冲, 厦门大学公共管理系博士研究生, 厦门市, 361005。

责任编辑 喻 匀